

EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA DE LA JUSTICIA DE MENORES ENTRE 1978 Y 1991

ESTHER FERNÁNDEZ MOLINA

CRISTINA RECHEA ALBEROLA

Centro de Investigación en Criminología
Universidad de Castilla-La Mancha

*«No hay buenas leyes, sino hay buenas instituciones
para sustentarlas y no hay buenas instituciones
si no hay buenas personas para encarnarlas».*
(Cobo Medina, *Menores*, n.º 2, 1984)

1. Introducción

Desde que se aprobara la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, ha sido reformada en numerosas ocasiones¹. Dejando al margen el debate sobre la justificación o necesidad de tales reformas, hay un *leit motiv* que ha acompañado a todas ellas: la reducción del ámbito discrecional de los operadores jurídicos y, en especial, del Juez de menores. Hemos denunciado en otras ocasiones como el legislador a partir del año 2000, de manera sucesiva e intensiva, ha ido minando el ámbito de decisión del Juez de menores, obligando, en determinadas ocasiones y ante determinados supuestos, a que éste adopte una solución prees-

¹ En concreto, se ha reformado por la LO 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación del Código Penal y de la Ley de responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo; la LO 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la LO 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

tablecida en la legislación, algo que hasta el momento no había sucedido en nuestro sistema de justicia de menores (Fernández Molina, 2007 y Fernández Molina y Rechea, 2006).

Esta desconfianza que parece observarse hacia los operadores jurídicos no sólo se ha producido en este ámbito de la justicia de menores, también se ha evidenciado en todo el sistema penal en general, como reflejo de la dinámica populista en la que parece haberse embarcado la política criminal española, que privilegia la voz de otros agentes sociales, en particular de grupos de víctimas o medios de comunicación y que desacredita la actuación realizada por los profesionales de la justicia a los que se presentan como un colectivo poco fiable (Diez Ripollés, 2003, Maqueda, 2003).

Sin embargo, esta pérdida de discrecionalidad tiene menos sentido, si cabe, en un ámbito como el de la justicia de menores, donde la necesidad de atender de manera prioritaria y excluyente el interés del menor² obliga a que la toma de decisiones que se debe adoptar en el seno del proceso judicial sea una valoración individualizada, en la que se realice una conveniente ponderación entre la naturaleza y circunstancias de los hechos y la situación psicosocial del menor.

Por otra parte, no se entiende esta actitud de desconfianza por parte del legislador hacia los operadores jurídicos y, en especial, hacia los Jueces de menores. Es conveniente recordar aquí la labor realizada por este colectivo y, en especial, por los primeros Jueces especialistas de menores quienes primero en solitario, y a partir de 1992 acompañados principalmente de los Fiscales, pero también de los servicios autonómicos, fueron los que permitieron que los menores infractores de este país fueran enjuiciados de una manera adecuada,

² Nos gustaría en este punto poner de manifiesto nuestro rechazo a la declaración realizada por el legislador en la Exposición de Motivos de la LO 8/2006, de 4 de diciembre, última reforma que ha sufrido la legislación de menores, en la que se declara que: «*De otro modo, nos llevaría a entender de un modo trivial que el interés superior del menor es no sólo superior, sino único y excluyente frente a otros bienes constitucionales a cuyo aseguramiento obedece toda norma punitiva o correccional*». Conviene recordar al legislador que la esencia de un sistema de justicia penal de menores distinto al de los adultos reside precisamente ahí, en que el interés del menor es el único principio rector del proceso y el que prevalece respecto a otros. Este tipo de afirmaciones nos resultan especialmente peligrosas, porque empieza por negarse la primacía del interés del menor y puede acabar cuestionándose la necesidad de un sistema de justicia de menores (ver al respecto la crisis «existencialista» que ha sufrido el sistema de justicia de menores americano, que a pesar de ser pionero en la creación de esta institución, a un escaso siglo de vida de la misma, comenzó a cuestionarse su necesidad Feld, 1993).

respetando sus garantías jurídicas y apostando porque su paso por el Juzgado de menores fuera algo más que una mera respuesta retributiva, a pesar de que la legislación vigente en ese momento nada recogiera al respecto.

Este artículo pretende sacar a la luz la labor realizada por estos primeros Jueces especialistas de menores en los inicios de esta jurisdicción. Se trata de una historia apenas conocida en nuestro país que pone de manifiesto que la consagración de los sistemas no sólo depende de que existan las leyes y las instituciones oportunas sino que también necesitan personas válidas y comprometidas para sacarlas adelante. La historia que aquí se presenta es especialmente peculiar porque evidencia que aún cuando las leyes y las instituciones puedan fracasar, las personas pueden todavía luchar porque las cosas sean un poco mejor. Por otra parte, podrá comprobarse que éste es otro pedazo de historia (algo tardío) que refleja el llamado, y estos días celebrado, «espíritu de la transición» que revela que cuando una sociedad traspasa democracia por todos sus poros, las instituciones se democratizan aunque los cambios legislativos no lleguen³.

En un primer momento se analizara brevemente cómo afectó el nuevo contexto social y político que empezó a configurarse a partir de 1978 a la actividad desarrollada en la jurisdicción de menores. No obstante, el núcleo gordiano del artículo tratará de exponer cómo fue el proceso de reforma experimentado en este ámbito, una reforma realizada «desde dentro» del propio sistema, y por lo tanto un proceso en sus formas y sus manifestaciones muy peculiar, digno de un análisis pormenorizado, que tendrá en cuenta también cuál fue el resultado, en la práctica, de este proceso.

2. El contexto social y político de la justicia de menores en 1978

A finales de los 70 España sufre importantes cambios políticos, económicos y también sociales. El país vive un proceso de transición política, uno de los momentos más determinantes en la historia de nuestro país. El año 1978 supone un importante punto de inflexión cuando los españoles aprueban una Constitución democrática. Todos los sectores de la sociedad están fuertemente determinados a

³ No obstante fue un proceso muy lento ya que la justicia de menores ha sido una de las últimas instituciones, sino la última, en experimentar la transición democrática.

llevar a cabo la democratización de los distintos ámbitos de la sociedad⁴.

Sin embargo, parece que en el ámbito de la justicia de menores, las hondas trasformaciones que estaba sufriendo el país no tuvieron ninguna repercusión. Todo el derecho referente a los menores se vio sumido en un evidente abandono por parte de la doctrina científica. La reflexión teórica que se realizó, en esos momentos, en relación con la delincuencia juvenil y su control fue nula. Todas las teorías que en otros países trataron de explicar de forma más o menos afortunada el fenómeno de la delincuencia juvenil, apenas si recibieron en España la más mínima consideración y, especialmente, nunca llegaron a incidir en la práctica concreta. Tan sólo un pequeño sector de la doctrina parecía dedicarse a estas cuestiones. Si bien no dejaba de ser algún apunte discreto que no cuestionaba para nada la validez del sistema, al menos denunció determinadas carencias y disfunciones que se hacía necesario corregir para la persistencia del mismo (Móvil, 1985: 37 y 38).

Entre las distintas razones que se han dado para justificar este olvido Martín señala: «la corta vida de sus instituciones⁵, la incapacidad profesional de parte del personal de sus organismos⁶, el desconocimiento entre los mismos juristas de lo que el derecho de menores representaba; la escasa consideración social de su principal destinatario: el menor infractor, así como la mínima repercusión de la conducta delictiva de los mismos» (1994: 59).

Quizás todas estas razones puedan reconducirse a una sola: la agenda política. El inmovilismo vivido durante 40 años tuvo que ser abordado en breve tiempo. Muchos eran los aspectos que debían ser completamente reformados. Todas las instituciones debían su-

⁴ Para una ilustración de la transición como fenómeno complejo en el que se mezclan e interactúan distintos planos puede consultarse Cotarelo (1994). El autor muestra la Transición como fenómeno político que ya estaba en la historia, que no podía reducirse a una interpretación unilateral ni a una suma de visiones parciales, sino a una relación sistemática entre distintas 'visiones': histórica, sociológica, jurídica, económica, ideológica.

⁵ La historia de la justicia juvenil es una historia muy reciente, poco más de un siglo. El primer Tribunal Tutelar de Menores data de 1899, creado en el Estado de Illinois. En España el primer Tribunal se constituyó en Bilbao en 1920.

⁶ Hasta 1976 los miembros del Tribunal no eran jueces de carrera, sino ciudadanos de buena voluntad e intachable conducta. Esta situación se vio modificada por la aprobación del Decreto de 414/1976 de 26 de febrero, que posibilitó al personal de la carrera judicial o fiscal en activo la compatibilidad de sus funciones con el ejercicio de la jurisdicción de menores. Lo cual no significó que las personas que no fueran jueces o fiscales tuvieran que abandonar su cargo.

frir drásticas reformas, lo cual provocó la necesidad de crear unas prioridades a la hora de llevar a cabo los cambios, lo cual revela, por otra parte, otro dato no menos significativo y es que en este país la justicia de menores siempre ha sido percibida como un asunto menor⁷.

Realmente existía una escasa preocupación de la sociedad española y los poderes públicos por esta cuestión, incluso cuando los cambios políticos y sociales experimentados en esos años exigían una puesta en cuestión de lo existente. El sobresalto únicamente surgía cuando, a través de los medios de comunicación, se tenían noticia del deterioro extremo de algún centro, del sistema de relaciones que en ellos reinaba o de los valores que los regían. Y es que la delincuencia juvenil en nuestro país era un sector perfectamente controlado, que nunca produjo importantes perturbaciones en la feliz armonía social⁸ (Movilla, 1985: 38).

Sin embargo, conforme se fueron produciendo los cambios políticos, económicos, sociales y culturales, se pusieron de relieve todas las insuficiencias, disfunciones y contradicciones de una normativa y sobre todo de una práctica totalmente obsoleta. El sistema estallaba por todas partes y se constataba que no servía para cumplir las finalidades que proclamaba. La confusión que estaba presente en todos los ámbitos, doctrinal, legislativo y jurisprudencial, era la causa de todo el desconcierto que caracterizó cualquier intento de abordar con profundidad y sistematización el estudio de algún aspecto de dicha materia (Martín, 1994: 59).

El desconcierto se produjo en distintos flancos, pero especialmente manifiesto fue el de las contradicciones que se evidenciaron entre la anacrónica legislación tutelar por la que se regía el sistema de justicia de menores y el nuevo orden constitucional que había nacido en 1978. La legislación vigente en ese momento, la Ley de Tribunales Tutelares de Menores (LTTM), era de 1948. Si se tiene en cuenta que esa Ley no hizo sino reproducir los esquemas fijados por la primera Ley de Bases de 1918 (Giménez-Salinas y González Zorrilla, 1988: 18), el resultado es que en la España moderna y democrática del año 1978, una legislación decimonónica era la que marcaba la pauta a seguir en el ámbito de la protección y la reforma de los me-

⁷ Giménez-Salinas ha denunciado en reiteradas ocasiones la valoración de inferioridad que ha recibido esta jurisdicción en relación con otras jurisdicciones (1999, 2000).

⁸ Rechea y Fernández Molina señalan que durante el período de 1956 hasta 1978 las tasas de la delincuencia juvenil mostraron una significativa estabilidad (2003: 407).

nores. Como afirma Prieto «una especie de ordenamiento preliberal dentro de un Estado de derecho» (1985: 115).

Pero la confusión también se encontraba en los presupuestos sobre los que se erigía el sistema, que exigían una reconsideración de las bases ideológicas sobre las que se asentaba el sistema tutelar. El positivismo correccionalista fue el marco sobre el que se desarrollaron tanto la Ley de Bases de 1918, como la de Tribunales tutelares de menores de 1948. Ese marco ideológico era el que todavía, a finales de los 70, seguía subyaciendo en el sistema español.

La evolución que en el resto de países se había producido en el modelo de justicia de menores, pasando de un modelo tutelar a un modelo de bienestar, no tuvo reflejo alguno en España. El bagaje teórico y la práctica de nuestro país se remontaba a planteamientos de principios de siglo. La evolución en el enfoque y las prácticas que en los países del entorno habían modernizado los sistemas de justicia de menores, evidenciaban el retraso de nuestro país respecto al resto de países occidentales (Fernández Molina, 2007).

La crítica a la estructura y funcionamiento de la jurisdicción de menores aumentó de forma considerable al aprobarse la Constitución democrática de 1978 (en adelante CE), llegando a crear una situación realmente insostenible. La CE no sólo representaba una concepción del Estado distinta por completo a la precedente, sino que como consecuencia, suponía también una organización del Poder Judicial y un modo de proceder de sus órganos jurisdiccionales completamente diferente a los vigentes hasta el momento.

Los principios orgánicos y procesales consagrados en el texto constitucional de 1978 chocaban abiertamente con la letra del texto refundido de 1948, fundamentalmente, en todo lo relativo a las garantías jurídico procesales. Pero también contrastaba con aspectos orgánicos, sustantivos, e incluso con las decisiones o las medidas que podían adoptar los Tribunales tutelares de menores. Estas contradicciones iban a exigir una serie de modificaciones que fueron produciéndose, con dificultad, en un rosario de reformas legislativas.

En concreto, habría que destacar tres desarrollos legislativos que constituyeron tres importantes puntos de inflexión en la evolución del sistema de justicia de menores: la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que convirtió a la justicia de menores en una jurisdicción especializada; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, que permitió la separación definitiva entre las funciones de protección y reforma; y la

Ley 38/1988, de 30 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, que constituyó formalmente los Juzgados de menores con Jueces especialistas al cargo de los mismos. Estos tres escalones fueron los que permitieron lenta y gradualmente la democratización de la estructura del sistema⁹. No obstante, su entrada en vigor no produjo ningún efecto inmediato en la jurisdicción de menores y aunque su estructura sí era democrática, el funcionamiento de la misma no lo era.

Así, a principios de la década de los 90 el estado de la justicia de menores en España presentaba todavía un panorama especialmente complicado. La legislación tutelar de 1948 seguía vigente. La CE y los nuevos textos legales de base constitucional que se habían desarrollado en el ámbito, habían delimitado una nueva legalidad que chocaba frontalmente con lo dispuesto en la legislación vigente. Asimismo, en el ámbito internacional había nacido una doctrina sobre la justicia de menores, que apostaba por la ruptura definitiva de los planteamientos tutelares e instaba a los Estados, vinculados a los diferentes tratados y disposiciones, a una evolución en el modelo de actuación en el enjuiciamiento y el tratamiento de los menores infractores¹⁰.

Por todo ello, resulta fácil imaginarse la sensación de impotencia y frustración, que invadió a los profesionales de la justicia dedicados al enjuiciamiento de los menores infractores. Los magistrados se quejaban de la falta de un instrumento procesal idóneo para administrar la justicia, denunciaban que estaban trabajando con un procedimiento desfasado, y por supuesto inconstitucional; y, para colmo, habían de simultanear en muchas ocasiones el trabajo de estos Juzgados de menores con el derivado de otro destino. Martín destaca que «sólo el afán de servir a los verdaderos destinatarios de esta justicia, unido a un excepcional sentido de la profesionalidad por parte de estos magistrados, evitó una merecida paralización de los Juzgados de menores en tanto no se arreglara esta caótica situación» (1994: 136).

A continuación se va a detallar cómo fue el proceso que se originó dentro de la jurisdicción de menores que permitió no sólo que ésta no

⁹ Un análisis más exhaustivo sobre el alcance concreto que tuvo cada una de estas leyes y el cambio que posibilitaron puede consultarse en Fernández Molina (2004).

¹⁰ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de menores 'Reglas Beijing', 29 de noviembre de 1985; Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (87) 20, sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil, 17 de septiembre de 1987; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, 14 de diciembre de 1990; Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, 14 de diciembre de 1990 (Directrices de Riad) y muy especialmente la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

se paralizara en un momento tan crítico, sino su evolución hacia la consagración, en la práctica, de un sistema que respetaba las exigencias constitucionales y que se adaptaba a las nuevas orientaciones que la doctrina internacional empezaba a marcar en esta época sobre la actuación idónea de los sistemas de justicia de menores.

3. Proceso de reforma interna del sistema de justicia de menores español

En el proceso de reforma interna del sistema de justicia de menores español pueden diferenciarse dos estrategias: una de denuncia y otra de actuación activa. La primera de ellas que supuso la denuncia constante y la demanda común de un nuevo sistema democrático que pudiera romper con la tradición tutelar, provocó un sin número de documentos dónde desde múltiples instancias, se instaba al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, a que emprendiera la reforma de la Ley de 1948. Unas denuncias que parecieron ser voces que clamaban en el desierto ya que no tuvieron ningún efecto inmediato. Esta estrategia acabó generando una absoluta desconfianza en el sistema y provocó cierto inhibicionismo por parte de otros profesionales, que estaban en contacto con los menores infractores (policía y servicios sociales fundamentalmente), que les llevó a prescindir de la actuación de la justicia de menores¹¹.

La estrategia activa, sin duda más imaginativa, exprimió al máximo las posibilidades que el sistema democrático otorgaba y, finalmente, tuvo más éxito ya que forzó al Gobierno a reformar el sistema. Esta estrategia que se emprendió a partir de 1988 y que revela uno de los capítulos más interesantes de la justicia de menores en nuestro país se va a describir a continuación. En un primer apartado se hará referencia a las estrategias concretas que adoptaron los Jueces especialistas que, a parte de permitir subsistir al sistema y no paralizar la actuación diaria, forzaron la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional (en adelante TC) y en otro apartado se analizarán las reacciones que se produjeron en el sistema por parte del Poder judicial y de la Fiscalía como consecuencia del fallo del Alto Tribunal.

¹¹ Un análisis más detallado de esta estrategia puede consultarse en Fernández Molina (2004).

3.1. Denuncias y primeras actuaciones de los Jueces especialistas de menores

El punto de partida se produce en 1988 cuando el Real Decreto 607/1988, de 10 de junio, anticipó la creación de los veinte primeros Juzgados de menores que coexistirían con los Tribunales tutelares de menores, hasta que el mapa judicial quedara finalizado con la aplicación de la futura Ley de demarcación y planta. En ese mismo año el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) convocó el Primer Curso de Especialización de Jueces de Menores, que habrían de cubrir, en parte, las plazas creadas por primera vez con Jueces especialistas. El curso se desarrolló del 18 de enero al 30 de junio de 1988 y fue superado por diecisiete Jueces, que entraron directamente en el sistema de justicia de menores y que acabaron convirtiéndose en los principales protagonistas de este proceso.

La primera actuación que realizaron los Jueces especialistas pertenecientes a la primera promoción fue el desarrollo de una memoria¹² en la que se presentaba una reflexión en la que se abordaron los aspectos más relevantes que iban a incidir en su futura actuación como Jueces especializados, especialmente, por la extraña situación en la que vivía la jurisdicción sin una normativa adaptada a los principios básicos constitucionales. En este trabajo los Jueces especialistas trataron de crear unas pautas o criterios comunes de actuación hasta que pudieran contar con un marco legal específico.

Este sistema peculiar concebido por los Jueces de menores como un instrumento de adaptación ante la larga situación de vacío legislativo que vivió durante tanto tiempo la jurisdicción, ha sido de indudable interés en la historia de la justicia de menores en nuestro país. Los Jueces de menores, siendo conscientes de que no podían usurpar funciones propias del poder legislativo, adoptaron una solución intermedia que permitiera, por un lado, evitar la inseguridad jurídica garantizando unos mínimos en la unidad de actuación de los distintos Juzgados y que, por otro lado, superara los viejos planteamientos de la caduca, pero vigente, legislación tutelar de menores.

Finalmente, la práctica demostró que aunque estos Jueces evitaron contaminarse y convertirse en legisladores, esas mínimas pautas de actuación, que denominaron «conclusiones», acabaron consolidándose en auténtica fuente de derecho, siendo inevitable e imprescindible el análisis de estos documentos si se quiere estudiar la evo-

¹² Memoria Conjunta del Primer Curso de Especialización de Jueces de Menores, de Junio de 1988. Publicada por el Centro de Estudios Judiciales.

lución de la legislación para menores infractores en España; tanto por su aportación dogmática a la hora de definir y concretar problemas sustantivos, resolver problemas procedimentales que, incluso, crearon 'ex novo' procedimientos, como por su incidencia en el análisis de la práctica de estos Juzgados. Por otra parte, este sistema de actuación se ha mantenido en el tiempo de tal manera que ha caracterizado el modo de proceder de esta jurisdicción desde su nacimiento hasta nuestros días¹³.

En este primer documento, la memoria de 1988, se analizaron ya algunos aspectos relevantes como los problemas sustantivos que implicaba el contar con una legislación tutelar en un Estado de derecho, la configuración de la oficina judicial, la presentación del estado de la cuestión de los problemas procedimentales, con especial incidencia en el problema de la detención, y un análisis pormenorizado del modo de actuación en la ejecución de las medidas adoptadas al fin del proceso. No tanto en relación con el problema de su naturaleza y contenido, esto es, el qué eran y cuándo procedían, sino su marco jurídico y procesal, es decir, el cómo y por quién se debían ejecutar. Por el interés de lo expuesto en esta memoria en relación con la fase de enjuiciamiento y de ejecución, nos gustaría señalar los principios generales que los Jueces especialistas consideraron para tener en cuenta en la elección y la ejecución de las medidas.

Entre ellos y de manera prioritaria se encontraba la necesidad de respetar el *principio de legalidad*, lo cual suponía el respeto a la normativa vigente que no era otra que la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948 (en adelante LTTM), y sólo en la medida en que preceptos concretos de esta Ley fueran contrarios a la CE se procedería por mandato constitucional de la misma a su no aplicación. En este sentido, las medidas a imponer por el Juez en un expediente de reforma serían las contenidas en el artículo 17 LTTM¹⁴. Sin embargo, consideraban los Jueces que la mención que la Ley hacía de las me-

¹³ Esta práctica de elaborar conclusiones para todo aquello que la Ley no dejaba claro o cuando se sentía la necesidad de consensuar un modo de proceder concreto, se ha mantenido en el tiempo. Al menos tenemos conocimiento de que se han elaborado conclusiones por parte de Jueces de menores en marzo de 1991, en noviembre de 1995, en octubre de 1996 y en octubre de 2002 y en colaboración con Fiscales de menores en noviembre de 1992, en noviembre de 1994, en junio de 2000, en enero y abril de 2001 y en noviembre de 2003.

¹⁴ Esto es, amonestación; breve internamiento; libertad vigilada; colocación bajo la custodia de otra persona, familia o de una sociedad tutelar; ingreso en un establecimiento oficial o privado, de observación, de educación, de reforma, de tipo educativo o de tipo correctivo o de semilibertad; ingreso en un establecimiento especial para menores anormales

didas era tan escueta en sus contenidos, que no existía obstáculo legal alguno para que éste fuera llenado con las aportaciones de las modernas técnicas pedagógicas, con tal de que éstas ni agravaran ni modificaran la naturaleza de la medida impuesta¹⁵.

Para estos Jueces esta interpretación amplia de la norma, prohibida en el ámbito penal, no constituía un obstáculo, en tanto que la finalidad de la medida no era la prevención o la corrección del delincuente, como en el derecho penal de adultos, sino la educación y la integración social. En todo caso, cualquier medida complementaria (por ejemplo, unas reglas de conducta en la libertad vigilada) debía ser fijada en la resolución de manera motivada.

Respecto al problema de la indeterminación en la duración de las medidas, los Jueces concluyeron que nada había de inconstitucional en este aspecto. Consideraban que ese límite de la mayoría de edad civil, era tan sólo un límite máximo que excluía la competencia de esta jurisdicción, pero que dentro del mismo se podía y debía fijar un término concreto a cada medida quedando el juez sometido al mismo. Asimismo, se consideraba que en virtud del artículo 23 LTTM¹⁶ los acuerdos no tenían carácter definitivo y podían ser cancelados o modificados en parte.

También había que mantener, en lo posible, el *principio de proporcionalidad* entre la gravedad del hecho y la clase de medida, primando más en la decisión del Juez de menores la necesidad educativa del menor que la gravedad de hecho.

Finalmente, especial mención se hacía en la Memoria a la intervención del Juez de Menores en la fase de ejecución de medidas. En

¹⁵ En el Capítulo 4 de la memoria del Primer Curso de Especialización de Jueces de Menores de 1988 que trata sobre la ejecución de las medidas impuestas por el Juez de menores, los Jueces elaboraron unas directrices sobre la naturaleza de las medidas aplicables, cuando procedía imponerlas y cómo y por quién debían aplicarse tales medidas. Estas directrices pretendían garantizar por un lado, el respeto a la legalidad que intentaban mantener cierta proporcionalidad entre el hecho cometido y la medida a adoptar, y por otro pretendían garantizar la aplicación de una medida de carácter educativo que ayudara a superar los déficit educativos de los menores infractores (Memoria Jueces de Menores, 1988, apartados 4.7 a 4.14)

¹⁶ Artículo 23 LTTM: «Los acuerdos de los Tribunales dictados para corregir y proteger a los menores de dieciséis años no revisten carácter definitivo y pueden ser modificados y aun dejados sin ulteriores efectos por el mismo Tribunal que los haya dictado, bien de oficio o bien a instancia del representante legal del menor o del respectivo delegado.

Los acuerdos que tuvieran carácter de apelables, y en el que se apliquen medidas duraderas de vigilancia o internamiento, deberán ser revisados por el Tribunal cada tres años, si durante este término no se hubiere modificado la situación del menor».

el enjuiciamiento del menor el Juez era competente tanto para la imposición de la medida como para la ejecución de la misma, esto es, se configuraba la figura del Juez de menores como Juez juzgador y ejecutor. En concreto, el Juez no iba a ser quién materialmente ejecutara sino que iba a controlar su ejecución, la cual correspondería a la administración. Y precisaban los Jueces especialistas: *‘El juez decide la medida a imponer, ni la dirige ni impone su contenido; establece sólo el marco y los límites legales donde la medida se ejecuta a fin de garantizar los derechos del menor. El contenido de este control en la ejecución de la medida será algo que dependa de la naturaleza que cada una tenga, con posibilidades de modificación y cancelación’*, lo que de alguna manera consideraban los Jueces *‘suponía reconocer su intervención en el contenido y la forma de la ejecución’*.

De todo ello, se desprende que los Jueces asumían competencias para intervenir directamente en la ejecución de la medida que llevaba a cabo la Administración, dirigiendo su intervención a lograr la reforma del menor y a proteger los derechos fundamentales del mismo, contando como límite de dicha intervención la naturaleza de la medida y su alcance.

A pesar de la existencia de esta memoria, su carácter no vinculante, la diversidad de recursos que ofrecían las distintas comunidades autónomas, tanto en la instrucción de la causa como en la ejecución de las medidas, así como las dificultades que se presentaban en la práctica, produjeron divergencias importantes entre unos y otros juzgados, dando lugar a una total vulneración del principio de seguridad jurídica. Ello dio lugar a interpretaciones y posturas distintas entre los Jueces, obligando en numerosas ocasiones al Juez, a asumir funciones que debería tener resueltas el poder legislativo.

Con este motivo el 27 de Octubre de 1989 el CGPJ convocó a todos los Jueces de menores que servían en los distintos Juzgados, y a los once aspirantes del Segundo Curso de Especialización, que se estaba realizando ese mismo año, a unas jornadas que sirvieran para poner en común los aspectos más conflictivos que tras la práctica de un año en los Juzgados, se habían podido detectar, así como intercambiar las diversas experiencias para buscar puntos coincidentes. Y adoptar nuevas conclusiones y pautas de actuación.

Sin embargo, la actuación más determinante que llevaron a cabo los Jueces especialistas, en concreto, un grupo reducido de ellos, fue la de forzar el pronunciamiento del Tribunal constitucional (TC) sobre el proceso de reforma de menores. Como se ha comentado en numerosas ocasiones era evidente que la Legislación de Menores de 1948 debía ser entendida por inconstitucional en muchos de sus ar-

títulos por aplicación de la Disposición Derogatoria Tercera. Sin embargo, un grupo de Jueces consideró que a parte de integrar la LTTM con el texto constitucional para dotar al menor de todas las garantías posibles, se podía ir algo más allá y utilizando los resortes democráticos que el Estado de derecho posibilitaba, podrían obtener una declaración de que efectivamente lo dispuesto en la Ley de 1948, especialmente en lo que afectaba a las garantías jurídicas del proceso, era inconstitucional.

Bajo esta lógica un grupo de cinco Jueces de menores¹⁷ interpusieron ante el TC distintas cuestiones de inconstitucionalidad (1001/1988, 291/1990, 669/1990, 1620/1990 y 2151/1990) en relación con la Ley Tribunales tutelares de menores de 1948. Estas cuestiones fueron atendidas en la ya paradigmática sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 36/1991, de 14 de febrero¹⁸.

En realidad el fallo del TC sólo declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 y exigió la reinterpretación del artículo 16 en el sentido y el alcance que el fundamento jurídico 7.º había previsto, desestimando todo lo demás. No obstante, con esto ya fue suficiente ya que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 15 LTTM supuso dejar el proceso de reforma de menores vacío de contenido y una situación imposible para la práctica de la jurisdicción. El TC fue bien consciente de esta situación y por ello declaró también la imperiosa necesidad de que, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la LOPJ, las Cortes procedieran a reformar la legislación tutelar de menores. Sin embargo, y siendo también consciente de la evidente indiferencia del legislador ante las sucesivas llamadas de reforma, instó a los propios Jueces de menores a llenar el vacío producido. Para ello contaban con la doctrina internacional, especialmente, el artículo 40.2.b) de la CDN y la doctrina constitucional¹⁹ acerca de los derechos

¹⁷ En concreto fueron: el Juez de Menores de Tarragona, el Juez de Menores núm. 2 de Barcelona, los Jueces de Menores núm. 3 y 4 de Madrid y el Juez de Menores de Oviedo. Para Bernuz, la poca proximidad de los distintos Juzgados que plantearon las cuestiones de inconstitucionalidad da idea del 'aire' que se respiraba en los ámbitos judiciales y de la necesidad de cambios exigidos (1999: 170).

¹⁸ En realidad como han manifestado Pantoja, Muñoz, Paramo y Del Moral, los criterios establecidos en la sentencia, venían ya parcialmente anunciados en el voto particular del Magistrado Gimeno Sendra que acompañaba la STC 71/1990, de 5 de abril (1993: 133).

¹⁹ Sanz apunta que el TC al efectuar su análisis de la legislación tutelar de menores realizó diversos pronunciamientos de carácter sustantivo que marcaron los límites a los que debía sujetarse la justicia de menores. Así estableció criterios interpretativos de cómo debían usarse en el ámbito de menores el respeto al principio de tipicidad, el respeto al principio de proporcionalidad, asimismo proporcionó determinadas pautas

garantizados por el artículo 24 y en especial, sobre el derecho al Juez imparcial que podían facilitar el desempeño de esta tarea.

A tenor de la necesidad derivada de la STC 36/1991, entre marzo de 1991 y junio de 1992, Jueces y Fiscales debieron, literalmente, «crear» un proceso y aplicarlo, en espera de la anunciada nueva Ley (Jiménez, 1994: 113). Cuestión ésta que por otra parte no sorprendía nada, porque si algún avance se había producido en la superación de la difícil situación de esta jurisdicción, precisamente había sido por parte de los Jueces de menores que llevaban ya unos años sorteando, con pocos recursos y grandes dosis de imaginación, la dificultad de contar con una legislación obsoleta e inapropiada para el desempeño de la actuación en esta jurisdicción.

El alcance de esta declaración del TC fue indudable. Con ella, aunque tardíamente²⁰, se sometía a revisión toda la legislación protectora y se permitía a nuestro Estado avanzar en la configuración de un modelo de justicia, como el que se había instaurado en la mayoría de los países del entorno.

3.2. Reacciones del sistema

3.2.1. Reacciones del Poder Judicial: Conclusiones de Jueces de menores de junio de 1991

La situación de vacío legal que había ocasionado la sentencia del TC sólo podía ser solucionada por la actividad del legislador. Aunque por vez primera se vivían aires de cambio, la actividad legislativa no empezaría a desarrollarse hasta septiembre de 1991, cuando se empezó a debatir en las Cortes Generales, el Proyecto de reforma urgente de los Tribunales tutelares de menores. Este vacío normativo que motivó la declaración de inconstitucionalidad, dio comienzo a lo que Bernuz denomina una etapa ‘gris’ para los Jueces de Menores, en la que debieron asumir el papel de legisladores, que el TC les había otorgado, para colmar esa laguna legislativa y no paralizar la actuación de la jurisdicción (1999: 171).

para individualizar la respuesta (2002: 62-63). Esta interpretación, que duda cabe, permitiría aclarar más de una cuestión visto el clima de confusión existente. No obstante, no todo el mundo miró con buenos ojos esta fundamentación sustantiva que el TC llevó a cabo en esta sentencia (Sanz, 2002: 63)

²⁰ Sanz señala que la STC 36/1991 reprodujo en gran medida algunos de los argumentos utilizados por la Corte Suprema Americana en el caso Gault (1966) y, más tarde, por el TEDH el que en el caso Bouamar (1988) (2002: 51).

El 7 de marzo de 1991 reunidos todos los Jueces de Menores manifestaron su intención de rechazar la alternativa de no realizar ningún tipo de actuación procesal o la de finalizar la instrucción y paralizar los procedimientos hasta la entrada en vigor de una nueva Ley. En dicha Asamblea los Jueces de menores concluyeron que debía llevarse a la práctica un procedimiento 'ex novo', que marcaría una serie de pautas de actuación.

Entre estas nuevas pautas de actuación habría que destacar, entre otras muchas cuestiones, la necesidad de contar con la asistencia de un Letrado, de que el Ministerio Fiscal fuera parte en los procedimientos, la necesidad de determinar el tiempo máximo de la duración de las medidas cuando se tratara de una medida de carácter duradero y que se requiriera que el control de la ejecución de la medida fuera realizado por el Juez. Básicamente, estas pautas suponían avanzar hacía un nuevo modelo respetuoso de las garantías jurídicas.

Al mismo tiempo instaban los Jueces de menores al CGPJ para que transmitiera a las distintas instancias afectadas por esta situación, que actuaran con el fin de dar un efectivo cumplimiento a todo lo que se había dispuesto como solución transitoria. En concreto, se reclamaba al Consejo General de la Abogacía para que transmitiera a los Colegios de Abogados de todo el territorio español, la necesidad apreciada en la presente reunión de la imprescindible asistencia del Letrado en todos los procedimientos seguidos en los Juzgados de Menores tal como establecía la CDN y como había recordado la STC 36/1991, así como la conveniencia de que esa asistencia letrada fuera especializada, según lo establecido por las Naciones Unidas en las Reglas Beijing y por el Consejo de Europa en la Recomendación del Comité de Ministros n.º (87)20.

Se solicitaba también que se reclamara al Ministerio de Justicia y a los Órganos de Gobierno de las comunidades autónomas con competencias transferidas para que dotaran suficientemente de Equipos técnicos, Delegados de libertad vigilada y Centros de reforma que hicieran posible el efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Finalmente se instaba al CGPJ para que, a su vez, instara al Ministro de Justicia que procediera a la urgente creación de todos los Juzgados de menores para sustituir a los antiguos Tribunales tutelares de menores cumpliendo lo dispuesto en la Ley 38/1988 de planta y demarcación judicial, así como que procediera a la promulgación de una nueva Ley que sustituyera la todavía vigente, y en gran parte inconstitucional, LTTM.

3.2.2. Reacciones de la Fiscalía General del Estado: Instrucción 2/1992, de 13 de febrero, sobre la intervención de los Fiscales ante la jurisdicción de menores

La situación de vacío legal que generó la STC 36/1991, dio lugar a una gran disparidad de criterios entre los distintos miembros del Ministerio Fiscal a la hora de intervenir en el proceso de reforma de menores, así como a diferentes interpretaciones que se iban produciendo para salir del paso, lo cual chocaba frontalmente con la unidad de actuación que debe presidir la actuación del Ministerio Fiscal. Con este motivo se hacía necesario solucionar de una manera unitaria y provisoria, hasta que se llenara el vacío legal, la tramitación de los procedimientos pendientes y los que se iban incoando día a día, con el fin de cumplir el mandato constitucional de una tutela judicial efectiva y de un procedimiento sin dilaciones indebidas.

Este fue el objetivo de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/1992, de 13 de febrero sobre la intervención de los Fiscales ante la jurisdicción de menores (IFGE 2/1992). La FGE consideraba que, mientras el Ministerio Fiscal en su actividad de protección de menores contaba con una cobertura legal clara y precisa desde la Ley 21/1987, en la actividad correctora, sin embargo, su posición nunca había estado clara, por no decir que expresamente se había omitido.

Dado que ni el propio TC, en su sentencia 36/1991, había considerado que la intervención del Fiscal fuera única y exclusivamente como órgano acusador, sino como garantía procesal básica, el Fiscal estaba facultado con vinculación a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, no sólo para examinar el grado de cumplimiento de garantías constitucionales, sino también para oponerse a las acusaciones que considere indebidas, facultad que, por otro lado, ostenta en todo proceso penal.

Por ello consideró la Fiscalía, que el Ministerio Fiscal podía y debía solicitar la adopción de algunas de las medidas previstas en la Ley, cuando la gravedad y los hechos imputados al menor y las circunstancias de éste y del caso, así lo aconsejaran. Pero también podía y debía solicitar, en su caso, el archivo de las actuaciones cuando considerara que la continuación del procedimiento podía ser perjudicial para los intereses del mismo. La Fiscalía apreciaba que el Fiscal no podía considerarse como órgano represivo, sino como protector de los menores y vigilante de sus derechos, tal y como se afirmaba en la Circular de la Fiscalía 3/1984.

La Fiscalía rectificaba aquí su criterio porque, a pesar de lo dicho, en la citada Circular se había instando a los Fiscales 'a no intervenir

al carecer de legitimación para ello'. Sin embargo, en ese momento reclamaban su intervención, justificándola con los argumentos esgrimidos por el TC que lo consideraba como un garante procesal básico cuya función debía exceder de la de un simple acusador. Ese cambio de criterio podía responder también al rumbo que había tomado la tramitación parlamentaria del Proyecto de Reforma Urgente de la LTTM, de 21 de septiembre de 1991, que había sido remitido a las Cortes Generales y a los principios que allí se recogían²¹.

De entre ellos el que más destacaba por su novedad, era el inusitado protagonismo que se otorgaba al Ministerio Fiscal, asignándole funciones de investigación y delimitación de los hechos y conductas, velando por la pureza y agilidad de los trámites y, sobre todo, salvaguardando los derechos e intereses del menor. Por ello, la Fiscalía instaba, ahora sí, a potenciar la oralidad y la inmediación en la prueba dando una mayor agilidad al procedimiento, limitando la instrucción a lo mínimo imprescindible para evitar así la contaminación del Juez de menores, si bien prohibía a los Fiscales hacerse cargo de la instrucción de los expedientes, mientras tanto no existiera una Ley que los legitimara para ello.

Asimismo, con carácter provisional y en tanto en cuanto se aprobara una Ley, se marcaron también una serie de instrucciones que unificaron la actuación del Ministerio Fiscal en este procedimiento sobre las que me gustaría detenerme brevemente.

Como fuente de estas instrucciones se señalaba lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, los arts. 24,39, 1124 y 142 de la Constitucional, art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 40 de la Convención de Derechos del niño de 1989, y lo dispuesto en la legislación de Tribunales tutelares de menores. Si bien es cierto, que en ese texto se fue mucho más allá de lo que estas fuentes permitían y se adelantaban ya algunas de las previsiones que la futura reforma iba a incorporar al sistema de justicia de menores. Así, la Instrucción de la FGE se detenía en la intervención garantista de los Fiscales, se establecía una limitación de un mínimo de edad por debajo del cual no cabía intervención, se apuntaba el carácter preceptivo pero no vinculante del informe del Equipo Técnico o aspectos tan novedosos como la posibilidad de archivar o sobreseer el expediente cuando no hubieran quedado suficientemente acreditados los hechos o que en atención a

²¹ En la Sesión del día 4 de diciembre ya se había comenzado con el debate parlamentario, y se había puesto de manifiesto la voluntad de cada una de los Grupos políticos. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 154 (1991), Sesión Plenaria núm. 148.

su edad, circunstancias personales y familiares no resultara procedente la adopción de ninguna medida legal, por ser incompatible con su proceso educativo. Se dispusieron también reglas para el trámite de audiencia desde la práctica de la prueba, el promover las conformidades y garantizar la presencia de los representantes legales del menor y la asistencia por un abogado, y para casos excepcionales, y suficientemente justificados, el Fiscal podía solicitar la adopción de medidas cautelares para la protección y custodia del menor, mientras continuaba la tramitación del expediente.

También se hacía mención especial en relación con la adopción de la medida, el que la medida de internamiento en régimen cerrado debía tener carácter excepcional, reservándose para aquellos casos en que la naturaleza y la gravedad de los hechos y cuando el interés del menor así lo aconsejaran, limitando su duración al plazo de dos años, pidiendo que se ratificara o modificara por períodos de tres meses, quedando sin efecto al alcanzar la mayoría de edad penal. Por último, se instaba al Ministerio Fiscal para que velara por el control de la ejecución de las medidas y visitara los centros de internamiento periódicamente.

La redacción de esta Instrucción constituyó una total novedad, siendo la primera vez que por parte de la Fiscalía General se admitía la necesidad y obligatoriedad de que los Fiscales intervinieran en el procedimiento de reforma de menores, ya que hasta esa fecha, y a pesar de la publicación de la CDN y la STC 36/1991, en muchos Juzgados se negaron a actuar, y en los que intervenían lo hacían siguiendo diferentes criterios, contraviniendo esta falta de homogeneidad los principios de seguridad jurídica e igualdad (Ornosa, 1992: 155).

En definitiva, la Fiscalía previendo la asunción de funciones de instrucción que se le iban a otorgar, reformuló su posición en el procedimiento, justificando el sentido de su actuación.

4. Recapitulación

El análisis de la bibliografía de la época y de los documentos que surgieron desde las distintas instituciones, ha puesto de manifiesto el lento proceso hacia la democratización que realizó el sistema de justicia de menores español. Desde la aprobación de la CE de 1978 hasta el año 1992, se sucedieron una serie de reformas que crearon las condiciones necesarias para que el sistema cumpliera las exigencias democráticas, no obstante, como se ha comprobado, no fue un proceso ni muy fácil ni muy ortodoxo, ya que muchas de esas condicio-

nes no se establecieron legislativamente sino que se impusieron desde la práctica por los profesionales.

Sin embargo, el sistema no sólo se democratizó sino que se produjo una evolución en la orientación del modelo de actuación, en la medida que se impusieron unas prácticas que respondían al esquema propuesto por instancias supranacionales, Naciones Unidas y el Consejo de Europa, que rompían con la vieja tradición tutelar española.

Ese marco supranacional proponía un modelo dual que buscaba un equilibrio entre la educación y la sanción, esto es, proponía un sistema ambivalente que trataba de responsabilizar al menor de sus hechos a través de soluciones con un marcado carácter educativo. Ese modelo de responsabilidad dio lugar a unas líneas programáticas, las denominadas 4 D's, descriminalización, desjudicialización, desinstitucionalización y el proceso debido, cuyo desarrollo y manifestaciones, aún dentro del mismo modelo de responsabilidad, fue diferente en los distintos países (Fernández Molina, 2007). En la medida que esas líneas de actuación fueron haciéndose patentes en nuestro sistema de justicia de menores el modelo de actuación evolucionaba y rompía con el pasado.

Así, el respeto de las garantías jurídicas del menor fue consolidándose poco a poco desde 1978, en la medida que el artículo 24 CE garantizaba la tutela judicial efectiva a *todos* los ciudadanos. No obstante y como consecuencia de los continuos incumplimientos, es a partir de la STC 36/1991 cuando el cumplimiento de las garantías jurídicas del menor se convierte en una exigencia irrenunciable del sistema. Por su parte, y en relación con la actuación descriminalizadora, a través de la nueva interpretación del artículo 9 LTTM que debía de hacerse con el nuevo texto democrático y con la separación del ámbito de la protección y la reforma que había garantizado la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de modificación del Código civil, se delimitó un concepto restringido de delincuencia juvenil, que no permitía la intervención del Juzgado ante comportamientos antisociales que no constituyeran la vulneración de las leyes penales, con lo que el sistema aunque no había profundizado en otras estrategias descriminalizadoras más intensas, garantizaba el mínimo establecido por la CDN.

Por otro lado, a través del análisis de las conclusiones de los Jueces de menores se ha podido comprobar la presencia de unos criterios de actuación, en los que el carácter educativo de la respuesta que pretendía proporcionarse a los menores infractores, permitía hacer una valoración flexible de los principios penales para garantizar la efectiva integración social de los menores. Así consideraban que, por

ejemplo, en la proporcionalidad que debía mantenerse entre gravedad del hecho y la medida adoptada, iba a primar más la necesidad educativa del menor que la gravedad del mismo. Precisamente es esta interpretación flexible la que permitiría consagrar las otras dos líneas programáticas: la *desjudicialización* que permite la no intervención del sistema a pesar de que el menor haya cometido el hecho delictivo, por considerar que es más efectivo para el proceso educativo del menor no hacer nada que exigir una respuesta, por muy leve que ésta pudiera ser y la *desinstitucionalización* que considera que la privación de libertad debe ser la *última ratio* y que antes de internar a un menor deben haber fracasado todas las posibilidades de intervención educativa.

No obstante, no es tan fácil poder confirmar a la luz del análisis teórico que, efectivamente, en el sistema de justicia de menores español estuvieran presentes estas dos últimas líneas programáticas, ya que tienen una innegable dimensión práctica, en la medida que su aplicación quedaba en manos de la discrecionalidad de los operadores jurídicos, según se adhirieran o no en su práctica diaria al protocolo de actuación que constituyeron esas 'conclusiones' elaboradas por los Jueces de menores, en las que se apostaba por la flexibilidad y la individualización de la respuesta en atención al caso concreto, según aconsejara el interés del menor.

5. Evaluación cuantitativa y cualitativa de la práctica de la justicia de menores durante el período 1978-1992

Para comprobar si el complejo proceso que se acaba de analizar tuvo reflejo en la práctica judicial o simplemente constituyó un fenómeno de meras dimensiones teóricas, se va a realizar un análisis empírico sobre la actuación de este sistema. El análisis empírico permitirá concluir si efectivamente el modelo de actuación que se pretendió consolidar en abstracto se evidenció también en la práctica. Esto es, se trata de comprobar si efectivamente hay pruebas de esta evolución y transformación del sistema, tal y como lo ha determinado el análisis teórico, si es posible comprobar la difícil situación que se vivió en el sistema hasta el punto que ha revelado dicho análisis, si el proceso de reforma interna fue seguido mayoritariamente por los Jueces especialistas y les secundaron otros Magistrados, o fue sólo un movimiento anecdótico y si efectivamente el modelo de actuación sufrió una orientación hacia el modelo de responsabilidad rompiendo con las prácticas tutelares, tal y como parece reflejar este análisis teórico. En este sentido se ha comentado que las dos líneas programá-

ticas que reflejan la flexibilidad del sistema y el equilibrio entre educación y castigo, la desjudicialización y la desinstitucionalización, eran dos ejes con una dimensión práctica, que dependían del juicio de individualización que realizara el Juez de menores. Así, por una parte, en determinadas ocasiones el Juez podía estimar conveniente la 'no intervención' en atención al interés del menor y por ello podía decretar el archivo del expediente (*desjudicialización*). Por otra parte, en el caso de haber judicializado el caso el Juez podía decidir si la respuesta a la comisión del hecho iba a ser una intervención en un centro de internamiento o por contra iba a suponer una intervención en su ámbito de referencia, constituyendo así la privación de libertad la última ratio del sistema (*desinstitucionalización*).

A través del análisis empírico de las actuaciones de los Juzgados de menores durante este período de tiempo, se comprobará cuál fue el alcance preciso de estas dos líneas programáticas, y por tanto en virtud de su presencia o ausencia, y en la medida que las otras dos líneas características del sistema se habían consagrado a través del proceso democratizador, se determinará si efectivamente, el análisis empírico también revela que el sistema de justicia de menores sufrió durante este período de tiempo una orientación en el modelo de actuación pasando de un modelo tutelar a uno de responsabilidad, tal y como hemos mantenido como hipótesis general en el análisis teórico.

Par realizar este análisis se ha empleado una estrategia multimétodo integrando en el análisis del resultado de las actuaciones de los Tribunales y Juzgados de menores durante el período de estudio 1978-1992, las opiniones de los profesionales que protagonizaron estos cambios, verificando si el alcance de las conclusiones que se aportan en el análisis teórico tiene su correlato empírico.

5.1. *Obtención de datos y metodología del análisis*

Antes de nada, debe destacarse la dificultad para contar con estudios criminológicos que muestren la realidad de la justicia de menores en este período de tiempo (1978 a 1992, ambos inclusive). Tan sólo se ha podido contar con dos investigaciones: la llevada a cabo por Cea en los Tribunales tutelares de menores de Madrid entre 1975 y 1983²², publicado por el Centro de investigaciones sociológicas y un estudio comparativo sobre los menores que pasaron por el Tribunal

²² En esta investigación se estudian 715 expedientes del Tribunal Tutelar de Menores de Madrid, incoados en 1975, 1977, 1989, 1981 y 1983, ver Cea (1992).

tutelar de menores de Barcelona entre 1979 y 1984, realizado por Elejbarrieta y publicado por la Generalitat de Catalunya²³. Sin embargo como estas investigaciones se ceñían a espacios geográficos muy concretos, Madrid y Barcelona, se ha estimado conveniente obtener información de carácter nacional. Para ello se han empleado las estadísticas judiciales que publica el Instituto Nacional de Estadística²⁴.

Por su parte, dado el protagonismo que tuvieron los Jueces especialistas de menores en la reforma del sistema, se hacía necesario conocer cómo elaboraron los criterios de actuación que constituyeron sus 'Conclusiones': ¿qué instrumentos, legislación e información diversa habían empleado para su elaboración, y cuál fue el verdadero alcance que estas conclusiones tuvieron en la práctica judicial?. Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro Jueces especialistas, tres de la primera promoción y una de la segunda²⁵.

Las variables que se han empleado en el estudio cuantitativo han sido las siguientes:

- a) *Expedientes abiertos*: esta variable hace referencia al número de expedientes que se incoaron en los Tribunales y Juzgados de menores. Esta variable mide el volumen de actos delictivos y antisociales cometidos por menores del que tuvieron conocimiento los Tribunales y Juzgados de menores durante este período de tiempo, es decir, la 'cifra oficial de delincuencia juvenil'.
- b) *Expedientes fallados*: hace referencia al número de expedientes que los Tribunales y Juzgados de menores resolvieron cada año, es decir, esta variable mide el trabajo desarrollado por estos Tribunales y Juzgados durante este período de tiempo.
- c) *Expedientes sin medida*: hace referencia al número de expedientes fallados que finalizaron sin que se hubiera llevado a cabo ningún tipo de intervención por parte del Tribunal o Juzgado de menores.
- d) *Expedientes con medida*: hace referencia al número de expedientes fallados que finalizaron con resultado de medida. Para analizar la cualidad de la intervención se han utilizado otras cuatro variables: d.1) Amonestación, d.2) Breve internamiento, d.3) Libertad vigilada y d.4) Internamiento en centro.

²³ En esta investigación se estudian el 100% de expedientes incoados en toda la Comunidad Catalana desde el año 1979 al 1984, ver Elejbarrieta (1984).

²⁴ Anuarios 1978 a 1992. Fuente Instituto Nacional de Estadística.

²⁵ En concreto los Jueces entrevistados fueron Rosario Ornosá Fernández, Emilio Calatayud Pérez, Nazario Losada Alonso y Antonio Moreno de la Santa Limia. A todos ellos nuestro agradecimiento por su colaboración y disponibilidad.

Estas categorías se corresponden con el catálogo del artículo 17 de la normativa entonces vigente, la LTTM de 1948. No obstante, el artículo 17 contemplaba dos medidas más, 'colocación en familia' y la 'medida internamiento para menores anormales'. Estas medidas se han desestimado para el análisis por tener un porcentaje de prevalencia inferior al 5% y ser, por lo tanto, un dato poco representativo.

Las dos variables *expedientes sin medida* y *expedientes con medida* permitirán determinar la cualidad del trabajo llevado a cabo en la jurisdicción, ya que a través de las mismas se van a obtener unos buenos indicadores de los dos grandes ejes de política criminal sobre los que el modelo de responsabilidad se sustentaba: la desjudicialización (o no intervención) y la desinstitucionalización (o primacía del tratamiento en medio abierto frente al tratamiento en centro cerrado) y por lo tanto son las que se emplearan para confirmar o desestimar la hipótesis planteada.

Así, la variable c) permitirá medir la incidencia de la política desjudicializadora durante este período de tiempo. Mientras que la relación entre la variable d.4) y d.2) que suponen intervención en centro cerrado frente a las otras dos d.1) y d.3) que suponen intervención comunitaria permitirán medir el impacto del otro gran eje programático, la desinstitucionalización.

5.2. *Resultados de la actuación llevada a cabo en los Tribunales y Juzgados de menores entre 1978 y 1992*

La Figura 1 hace referencia a la evolución del número de expedientes durante este período de tiempo. En esta figura se recogen dos variables: la del volumen de expedientes abiertos cada año y la del volumen de expedientes fallados.

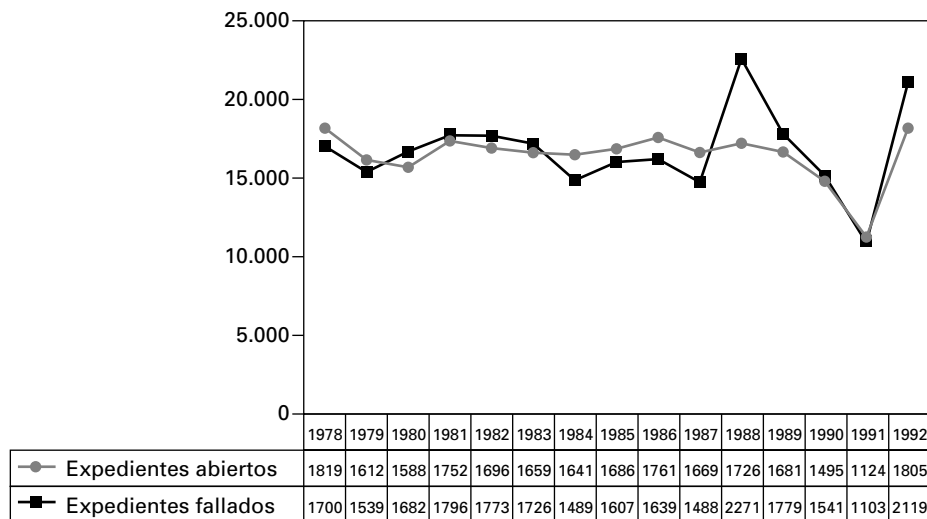
En relación con la primera variable, expedientes abiertos, parece observarse que el volumen de delincuencia es más o menos estable durante todos estos años. Si bien, en el año 1988 comienza un descenso, realmente brusco en el año 1991, donde se incoan 5000 expedientes menos que en 1989. Sin embargo, pasa a recuperarse rápidamente en el siguiente año 1992, poniéndose al nivel de los años que más expedientes se incoaron en los últimos 30 años.

En los años 1990 y 1991 se produce un importante descenso en el número de expedientes incoados. Tras este descenso se podría encontrar el número menor de expedientes incoados, cuyo motivo de in-

coación fueron las conductas irregulares, que desde el año 1988 dejaron de ser competencia de los Juzgados de menores. No obstante, el número de expedientes incoados por este motivo, que fue constante durante todo el período, no era muy alto²⁶ por lo que en un principio, este dato podría revelar además un descenso de la actividad delictiva de menores.

Fig. 1. Número de expedientes abiertos y fallados (1978-1992).

Fuente: INE



Sin embargo, una explicación más elaborada llevaría a considerar que en realidad lo que se produce es un descenso de la cifra oficial de delincuencia juvenil. Hay varias razones que apoyan esta afirmación: en primer lugar, los datos sobre delincuencia adulta mantienen durante este período una creciente tendencia al alza, por lo que no se puede afirmar que existiera un clima propicio para el descenso de las cifras delictivas; otro dato sería el de que precisamente durante este período la cifra de población seguía creciendo progresivamente, por lo que no tendría mucho sentido que fuera precisamente en este período cuando se viviera ese acusado descenso²⁷; sin embargo, el dato

²⁶ Según los datos del Anuario del INE el porcentaje de conductas irregulares sobre las que se adoptó una medida no ascendía a más de un 3%.

²⁷ En este sentido, Rechea y Fernández Molina observan que las tasas de delincuencia por 100.000 habitantes, son estables durante este período, excepto los años

más revelador es el de que las cifras en el año 1992 vuelven a alcanzar cifras similares a las de años anteriores. Por ello, más que un descenso de la cifra oficial de delincuencia, lo que revelan los datos es posiblemente un cierto inhibicionismo a la hora de incoar expedientes durante estos dos años.

Esta inhibición del sistema es también apreciada por Elejabarrieta, autor de uno de los dos estudios a los que se hacía referencia. El autor apunta que «el descenso de expedientes podía estar motivado por la existencia de filtros a la llegada del Tribunal. Los Tribunales de menores daban síntomas de una cierta decadencia e ineficacia fruto de la inadaptación a los cambios sociales producidos, así como del mantenimiento de una estructura arcaica de funcionamiento y de enfoque. La falta de rumbo preciso y definido de los mismos pudo motivar que las instancias que tenían que derivar a los menores a estos Tribunales no lo hicieran por la ineficacia de su actuación» (1984: 87). González Zorrilla también considera que este descenso reflejaba la grave crisis de legitimación que el sistema tutelar de menores estaba sufriendo, así como la pérdida de confianza global en la eficacia y racionalidad del sistema (1987: 82).

Si se observa la Figura 1, no ocurre lo mismo con la otra variable, expedientes fallados. La evolución de los expedientes fallados es mucho más irregular. Parece apreciarse una mayor inestabilidad en este aspecto. Hasta el año 1983 se constata cierta estabilidad con un pequeño mínimo en el año 1979. Sin embargo, desde ese momento el devenir de la labor de enjuiciamiento de los Tribunales y Juzgados de menores se puede definir como una sucesión de mínimos y máximos, que refleja las serias embestidas que estaba sufriendo el sistema. Momentos de crisis manifiesta son los años 1984, 1987 y 1991 en el que dejan de enjuiciarse unos 2000 expedientes en los dos primeros años, lo que supone un 11,8% menos de la media y casi 6000 expedientes en 1991, lo que representa un 35% de descenso en la media de enjuiciamiento.

Por su parte, también se perciben dos máximos en los años 1988 y 1992. En 1988 se enjuician casi 6000 expedientes más respecto del promedio de ese período, lo que supone que en ese año se enjuició un tercio más de expedientes que otros años. En 1992 es algo menor pero representa también un porcentaje importante, un 21 % en el in-

1990 y 1991 donde se aprecia un significativo descenso estadístico. En concreto, las tasas de delincuencia por 100.000 habitantes, presentan una media de 0,42 en el período 1978-1992 (desviación típica del 0,042), con un mínimo de 0,29 y un máximo de 0,46. El mínimo se produce precisamente en el año 1991 (2003: 391).

cremento de la labor de enjuiciamiento de los Tribunales y Juzgados de menores.

5.3. *Valoración de los resultados*

Los datos reflejan perfectamente lo que fue el panorama de la justicia de menores durante este tiempo. Los mínimos y máximos que se van sucediendo tienen su razón de ser en los desarrollos legislativos y en la orientación que los Jueces de menores iban concediendo a la jurisdicción.

Los dos primeros mínimos de 1984 y 1987 son precisamente la antesala de las grandes reformas operadas en el sistema. Como se dijo, las reformas que democratizaron el sistema fueron: la LOPJ 1985, que permitió cerrar el problema de la naturaleza de los Tribunales, decantándose por un sistema judicial especializado para la jurisdicción de menores; la Ley de modificación del Código civil de 1987 que permitió la separación definitiva de las facultades de protección y de reforma, normalizando y afianzando el alcance de las mismas; y la Ley de planta de 1988 con la que se pusieron en funcionamiento los Juzgados de menores. Por ello parece evidente que previo a esas reformas, que normalizaron y democratizaron la jurisdicción, se vivieran episodios de crisis dentro del sistema.

Esas reformas son también la razón de ser del máximo de 1988, que si se observa bien, es un máximo sólo de enjuiciamiento, esto es, de expediente fallados, ya que el número de expedientes incoados se mantiene en la línea de los años anteriores. Ese año fue una fecha clave en la jurisdicción. Tras muchos años de espera en ese momento se constituye formalmente la jurisdicción, la cual por vez primera tiene perfectamente delimitada su actuación, únicamente al ámbito de la reforma y que cuenta para desarrollar toda la labor de enjuiciamiento, también por vez primera, a miembros de la carrera judicial, muchos de ellos con una adecuada especialización.

Sin embargo, ese ambiente positivo y de afianzamiento parece romperse pronto, ya que las nuevas reformas no habían hecho sino acentuar las contradicciones. Se había resuelto el problema orgánico, pero quedaban pendientes las reformas de carácter sustantivo y procesal. La situación se reconduce a una absurda paradoja: se cuenta con unos Tribunales democráticos, totalmente legitimados, que han de aplicar una legislación obsoleta y llena de vacíos legales. El resultado de esta caótica situación se refleja en la actuación de los años 1990 y 1991 que se caracterizan por una absoluta desconfianza hacia el sistema.

Finalmente, el otro máximo que se percibe en la Figura 1 corresponde al año 1992, que es el punto de inflexión en el paso de un sistema tutelar y proteccionista a otro nuevo modelo que se intentaba implementar. A finales de 1991, como se ha visto en apartados anteriores, los Jueces habían creado un procedimiento que sirvió para resolver los expedientes, hasta que no se aprobara el proyecto de ley que se estaba tramitando para la reforma del sistema. Asimismo, a principios de 1992, a través de la IFGE 2/1992, a la que se hacía mención en apartados anteriores, se empezó a contar con una actitud más colaboradora y coordinada de los miembros de la Fiscalía, lo cual fue un importante aliciente para la jurisdicción.

5.4. Análisis de las decisiones adoptadas por los Jueces de menores

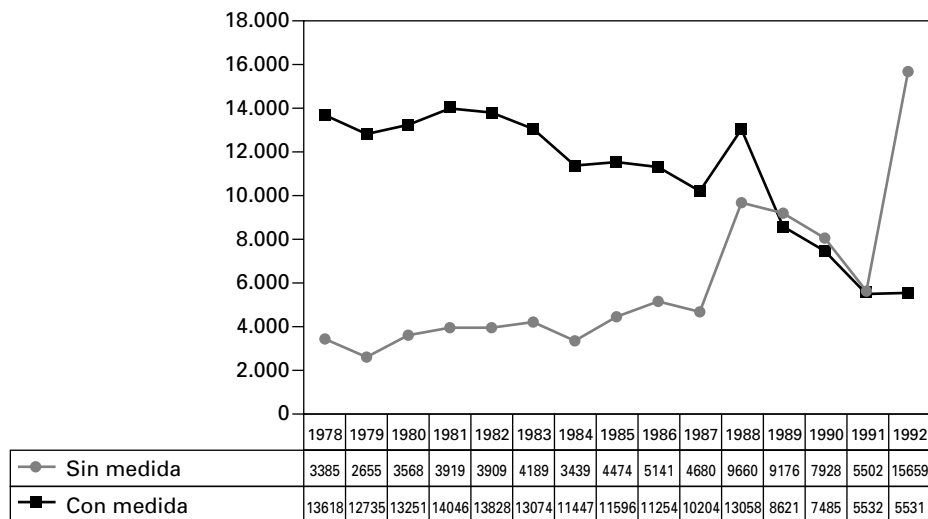
El análisis de las decisiones que los Jueces de menores adoptaron en este período se revela también como un elemento clave del estudio, ya que permitirá determinar hacia dónde se dirigían esas pequeñas cotas de transformación que se iban produciendo en el sistema, es decir, permitirá analizar la orientación que el sistema de justicia de menores iba adoptando en ese momento concreto.

La Figura 2 muestra la diferente evolución del carácter de las decisiones adoptadas en la justicia de menores, en relación con la necesidad de intervención o a la posibilidad de ausencia de ésta.

Si se observa la Figura 2., la «no intervención» o «desjudicialización» que se había convertido en el principal eje de la actuación en los sistemas de justicia juvenil del resto de países de nuestro entorno y que venía auspiciada por toda la normativa internacional (Fernández Molina, 2007), parece ir calando en la figura del Juez de menores español.

La evolución de la variable ‘sin medida’, que como se dijo mide la intención de no intervención de la jurisdicción, va aumentando progresivamente, encontrando un punto de inflexión en el año 1988. En un período de 10 años las decisiones de no intervención casi se multiplicaron por 3. No obstante, si se analiza detenidamente la evolución de la variable, en el año 1988 se produce un pico de expedientes desjudicializados, que desciende en años posteriores. Este pico de desjudicialización refleja toda la labor de normalización que la jurisdicción emprendió en 1988, una vez que la facultad de protección se escindió de los Tribunales y Juzgados de menores. Uno de los Jueces especialistas entrevistados señala que

FIG. 2. Tipo de intervención en los Juzgados de menores I (1978-1992) Fuente: INE



«Aunque la jurisdicción parecía estar parada, durante 1988 empiezan a hacerse muchas cosas. Una de ella fue resolver los temas pendientes de protección. Con la Ley 21/1987 la delimitación entre protección y reforma quedó clara, por ello comenzaron a darse solución, es decir, a archivar, muchos de los expedientes que se habían incoado por conductas irregulares».

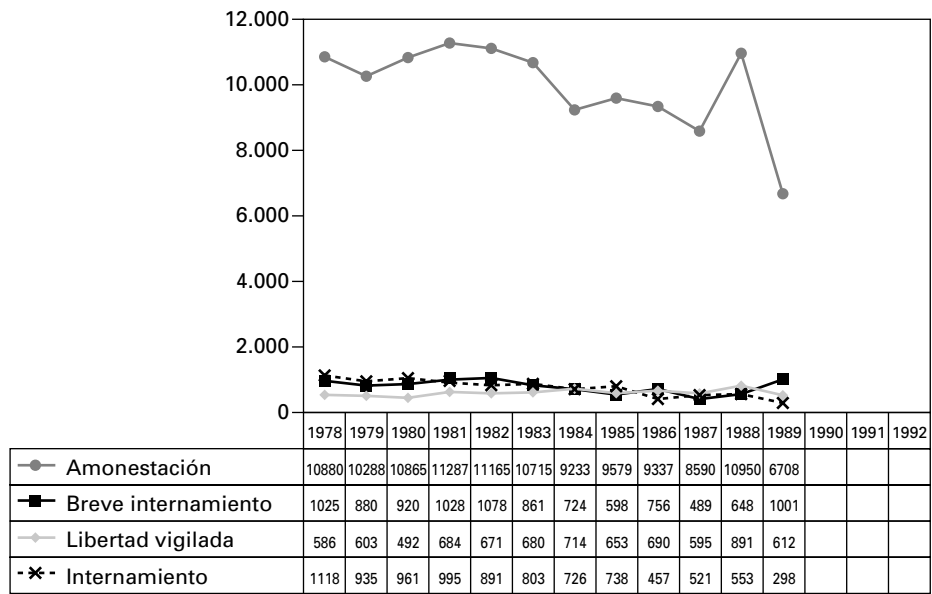
Aunque los datos de no intervención descienden en años posteriores 1989-1991, el análisis de la evolución de la relación de las dos variables permite advertir la consolidación de una tendencia. Si se observa, la Figura 2 el volumen de un tipo y otro de decisión van aproximándose, llegando a producirse desde 1989 una inversión entre la variable 'sin medida' y la variable 'con medida'. Aunque el verdadero punto de inflexión se encuentra en el año 1992, cuando ascienden significativamente los resultados de no intervención, desde 1989 las decisiones de no intervención se ponen por encima de las decisiones de intervención. Por ello se puede concluir, que es a partir de esta fecha (1989), cuando en España comienza a consolidarse la 'desjudicialización' como uno de los ejes programáticos de la actuación en la justicia de menores.

De otro lado habría que apuntar que la evolución de ambas variables coincide con la evolución de la Figura 1 de la variable expedientes fallados. Se producen también los mínimos de los años 1984 y 1987 y los máximos de 1988 y 1992.

Las dos Figuras restantes, 3 y 4 se refieren a las decisiones relativas a la adopción de una medida²⁸. Si se observa la evolución de las decisiones que adoptaron los Jueces de menores en este período de quince años, se puede observar como las diferencias cualitativas son también importantes a este respecto.

La Figura 3 demuestra una de las grandes evidencias de la práctica de la jurisdicción de menores a la hora de la intervención, el excesivo y desproporcionado uso que se produjo en el empleo de la medida de amonestación. Aunque la evolución que se aprecia en la figura es la de una tendencia a la baja, su uso de promedio es de un 78% respecto al resto de las medidas.

FIG. 3. Tipo de intervención en los Juzgados de menores II (1978-1992) Fuente INE



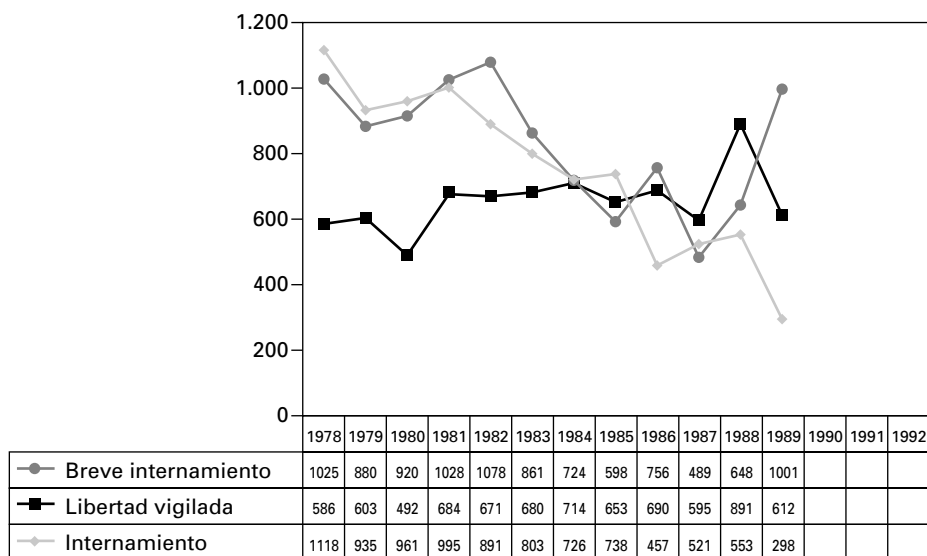
La aplicación de la medida de amonestación no siempre depende de la levedad u ocasionalidad de la infracción cometida. Se sabe que la existencia de dificultades técnicas para aplicar otras medidas de mayor intervención era una de las razones que se encontraban en su

²⁸ Como puede observarse en las Figuras 3 y 4 no existen datos relativos al tipo de medida en los años 1990, 1991 y 1992, ya que por razones que se desconocen los anuarios de esos años no especifican el tipo de medida adoptada.

aplicación. Pero también como apunta Cea «estaba la convicción de que las medidas de intervención iban a ocasionar más efectos negativos que positivos. E incluso, en el caso de reincidencia, la medida de amonestación se convertía en un mero trámite de espera hasta que el menor cumpliera la edad de responsabilidad criminal para que la justicia ordinaria se encargara de él»²⁹ (1992: 57).

De otro lado, esa sobrerrepresentación de esta medida supone que la evolución de la aplicación de la misma, coincida con la evolución de la Figura 2 de la variable con medida, de la que se ha dicho que también sufría una evolución similar a la de la variable expedientes fallados de la Figura 1. De tal forma se encuentran los mismos mínimos de 1984, 1987 y 1991 y el máximo de 1988³⁰.

FIG. 4. Tipo de intervención en los Juzgados de menores III (1978-1992) Fuente INE



El resto de variables de esta Figura 3 tienen una representación muy pequeña, tanto que no pueden apreciarse movimientos especialmente significativos y en consecuencia, no puede advertirse cuál fue la evolución en la aplicación del resto de medidas que el Juez de

²⁹ Beristain explica la frecuencia con la que los Tribunales aplicaron esta medida por razones de comodidad, rutina y arbitrariedad (citado en Terradillos, 1981: 161).

³⁰ Cómo no existen datos relativos a los años 1991 y 1992, no sabemos si también en esos años se produjeron los mismos mínimos y máximos.

menores podía adoptar. Para tener una visión más clara y poder extraer conclusiones al respecto, la Figura 4 excluye la medida amonestación.

El estudio de la variable internamiento parece evidenciar el afianzamiento del otro principio programático del modelo de responsabilidad que recogieron las disposiciones de carácter internacional: «la desinstitucionalización». Si se observa la evolución de esta variable, la línea que dibuja va en claro descenso a lo largo de este período de tiempo, descendiendo casi un 75% entre el año 1978 a 1989³¹.

En consecuencia si esta medida manifiesta un descenso con el tiempo, al tener la variable amonestación una representación más o menos constante, serían las otras dos medidas, breve internamiento y libertad vigilada, las que deberían de invertir la tendencia en su aplicación. Sin embargo, el análisis de la variable breve internamiento muestra un comportamiento errático (Rechea y Fernández Molina, 2003: 395), sin que pueda apreciarse una tendencia concreta. A pesar de las críticas que siempre recibió esta medida por su escaso valor pedagógico, el caso es que en la práctica judicial fue un recurso sólidamente establecido, que atravesó una pequeña crisis durante los años 1983 a 1988, pero que cierra el ciclo con similares porcentajes a los que inició en el año 1978.

Por ello fue la libertad vigilada la medida directamente afectada por esa tendencia desinstitucionalizadora. El análisis de la variable muestra que esta medida fue la solución menos aplicada durante los primeros años de estudio. Sin embargo, a partir de 1981 empieza un claro ascenso invirtiéndose, en efecto, los porcentajes respecto al internamiento. El punto de inflexión lo marca el año 1984, con casi idénticas cifras, y tras un desajuste en 1985, parece que la institucionalización va perdiendo fuerza frente al tímido ascenso de esta medida, que posibilita el tratamiento en el ámbito comunitario y de referencia del menor. Al contrario de lo que anteriormente sucedía, el tratamiento en medio abierto comienza a ser una alternativa más extendida. Aunque los porcentajes de libertad vigilada no son tan grandes como para hablar de una línea de actuación generalizada, sí indican una cierta transformación en la política judicial.

³¹ En un estudio realizado en el período 1975 a 1983 en los Tribunales de Madrid, más completo y pormenorizado que el que permite el uso de las estadísticas judiciales, señaló que el internamiento solía ser el segundo o el tercer tratamiento. Mientras que en un 46% de los casos la medida aplicada en primer lugar era el internamiento, en un 35% de las ocasiones se llegaba al internamiento después de la comisión de una primera infracción penal que había sido castigado con una libertad vigilada, o con una amonestación en un 14% o con un breve internamiento en el 5% de los casos (Cea, 1992: 68-69).

Por otra parte, hay que lamentar la ausencia de datos relativos a las medidas aplicadas durante los años 1990 a 1992, que impiden determinar cuál fue exactamente la tendencia que manifestaron en años sucesivos. No obstante, se sabe que a partir de 1988 los Jueces establecieron una serie de criterios para orientar la decisión de la medida a adoptar. Unos criterios que además de perseguir un mayor respeto de las garantías jurídicas de los menores, también incorporaron la valoración de otros aspectos propios de su especialización y que desgraciadamente no pueden ser comprobados empíricamente (Rechea y Fernández Molina, 2003: 395). En la memoria del Primer Curso de Especialización de Jueces de Menores de 1988, a la que me remiten los Jueces de menores entrevistados, dedica todo el Capítulo 4 a la ejecución de las medidas impuestas por el Juez de menores. En esta Memoria los Jueces elaboraron unas directrices sobre la naturaleza de las medidas aplicables: cuándo procedía imponerlas y cómo y por quién debían aplicarse. Estas directrices pretendieron garantizar por un lado, el respeto a la legalidad, intentando mantener cierta proporcionalidad entre el hecho cometido y la medida a adoptar, y por otro pretendieron garantizar la aplicación de una medida de carácter educativo que ayudara a superar los déficit educativos de los menores infractores (Memoria Jueces de menores, 1988: apartados 4.7 a 4.14)

6. A modo de conclusión...

Los datos reflejan el complejo proceso de democratización y evolución que vivió la justicia de menores durante todo este tiempo. A través del análisis se ha podido demostrar como la reforma se forjó desde dentro del propio sistema, siendo los propios Jueces de menores los que forzaron hasta el máximo los resortes democráticos, para que se adoptaran soluciones. Las cuestiones de inconstitucionalidad interpuestas por un grupo de Jueces de menores y la general actitud inhibicionista de todos los Tribunales y Juzgados de menores, reflejada en estos datos, fueron las fórmulas que el sistema utilizó para su denuncia. Sin embargo, junto con la denuncia vino también la reacción y la negativa a paralizar la actividad de la jurisdicciones. Esas reacciones motivaron el cambio de mentalidad e iluminaron los criterios de actuación en la práctica diaria. Como apunta uno de los Jueces entrevistados:

«El vacío legislativo impedía el trabajo diario. Los Fiscales no querían presentarse, hubo que ir a los Colegios de Abogados para solicitar la intervención de los letrados. Incluso, en Madrid los Jueces de menores tuvimos que ir a la Audiencia Provincial para solicitar la posibi-

lidad de recurso, ya que considerábamos que era necesario que alguien controlara nuestra actuación. De la misma inquietud e impotencia nació la idea de interponer los recursos de inconstitucionalidad».

Había un firme propósito de superar una fase que, hacía mucho tiempo, se consideraba agotada. Para ello y hasta que se solucionara la situación con la aprobación de la reforma de la Ley de 1948, los Jueces especialistas desarrollaron unas conclusiones o principios de actuación que permitieron la orientación en la evolución del sistema, fundamentalmente, porque como señala otro de los Jueces entrevistados:

«Los criterios de actuación que asumimos en las conclusiones permitieron la aparición de una nueva corriente en la toma de decisiones, fuertemente influida por lo aprendido en la especialización».

El análisis de los datos revela que efectivamente las decisiones de los Jueces de menores fueron cada vez más cualificadas, pudiendo advertirse una normalización en la lógica de la intervención y una orientación en la política de actuación desde 1988, que pretendía aspirar a consolidar en nuestro país un modelo de justicia de menores similar al de los países del entorno y al que propugnaba Naciones Unidas, cuyas disposiciones habían sido firmadas y asumidas por España como parte de nuestro ordenamiento jurídico. La evolución de los dos principales ejes programáticos que estableció el modelo de responsabilidad, desjudicialización y desinstitucionalización, demuestran el empeño del sistema por equilibrar la respuesta.

Los resultados del análisis cuantitativo confirman que, efectivamente, el trabajo llevado a cabo por los profesionales del sistema consiguió su propósito inicial. Los Jueces especialistas entrevistados explican cuáles fueron las fuentes de información que utilizaron para la elaboración de las Conclusiones:

«Buscamos toda la normativa internacional aplicable (Reglas Beijing, Recomendaciones del Consejo de Europa, la CDN) para adaptarla a nuestra actuación, siendo plenamente conscientes que debíamos buscar todo aquello que pudiera servirnos para nuestro ámbito de actuación. También empleamos la normativa nacional que permitiría garantizar el respeto escrupuloso de las garantías, la LECRIM, la jurisprudencia del TC y especialmente la CE. Eso lo teníamos muy claro, como mínimo los menores debían tener las mismas garantías que los adultos».

En la misma línea los otros Jueces especialistas señalan que:

«Las conclusiones se convirtieron en auténtica fuente de derecho. Esos principios de actuación que constituyeron las conclusiones estaban influidas de forma muy marcada por la normativa internacional y por la especialización». Y que: «La situación de vacío fue especial-

mente manifiesta tras la STC. Las conclusiones, especialmente las de 1991, tuvieron una influencia prelegislativa muy importante y sirvieron para llenar ese vacío legislativo existente. Se creó un procedimiento nuevo basándose en la CDN y en la LECRIM, haciendo un procedimiento estándar, lo más sencillo posible, que en cierta manera fue el que se reprodujo la LO 4/1992, de 5 de junio. Tuvimos la sensación de ser legisladores, a pesar de no querer serlo, pero también éramos conscientes de que había que garantizar unos derechos mínimos al menor».

En definitiva, toda la labor desarrollada por los profesionales del sistema de justicia de menores durante este período justifica el afianzamiento y la consolidación del mismo, que ya nunca más volvería a vivir situaciones de crisis como las que se habían vivido en este convulso período. Consideramos que fue la actitud 'personal' de la jurisdicción la que permitió e impulsó la reforma. Constituyendo este hecho un ejemplo concreto de cómo es el propio sistema el que en muchas ocasiones impulsa el cambio y la reforma. La democracia había calado en el espíritu de la sociedad, había llegado a todas las instituciones, así como, a los agentes responsables de esas mismas instituciones que fueron quiénes, precisamente, lucharon por la democratización de la jurisdicción, en un fenómeno de retroalimentación entre el sistema y sus instituciones y las personas que están al frente de las mismas.

Junto con la democratización también se consiguió implantar en España unas prácticas que pretendían optar por un modelo de responsabilidad como el que se había desarrollado en otros países. Esas prácticas tuvieron una influencia decisiva, tanto que sirvieron de base para desarrollos legislativos posteriores.

7. Bibliografía citada

- BERNUZ BENEÍTEZ, M.^aJ. (1999): *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia*. Colección Justicia de Aragón. Zaragoza.
- CEA D'ANCONA, M.^a A. (1992): *La justicia de menores*. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas: Siglo Veintiuno de España, Madrid.
- Cotarelo, R. (1994) «Visiones de la Transición». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 18. pp. 9-78.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. (2003): «El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana». *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Núm. 6. 3. pp. 3-34. <http://criminnet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>
- ELEJEBARRIETA, F. (1984): Estudio comparativo sobre los menores que han pasado por el Tribunales Tutelares de Menores de Barcelona entre 1979 y 1984. Generalitat de Catalunya.

- FELD, B. (1993): «Juvenile (in)justice and the criminal court alternative». *Crime and Delinquency*. Vol. 39. Núm. 4. pp. 403-424.
- FERNÁNDEZ MOLINA, E. (2004). *La justicia de menores en la España democrática: entre la educación y el castigo*. Albacete: Universidad de Castilla-La Mancha (Tesis doctoral no publicada).
- FERNÁNDEZ MOLINA, E. (2007): *Entre la educación y el castigo: un análisis de la justicia de menores en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. En prensa.
- FERNÁNDEZ MOLINA, E., y RECHEA ALBEROLA, C. (2006): «¿Un sistema con vocación de reforma?: la Ley de responsabilidad penal de los menores». *Revista Española de Investigación Criminológica*. Núm. 4.
- GIMÉNEZ-SALINAS COLOMER, E. (1999): «La nueva ley de justicia juvenil en España: Un reto para el 2000». Giménez-Salinas, E. (Dir.): *Legislación de menores en el siglo XXI: análisis de derecho comparado*. Estudios de Derecho Judicial. N.º 18. Ed. CGPJ. Madrid. pp.99-137.
- GIMÉNEZ-SALINAS COLOMER, E. (2000): «Comentarios a la exposición de motivos y al título preliminar» Giménez-Salinas Colomer, E. (coord.). *Justicia de menores: una justicia mayor*. CGPJ, Madrid, pp. 27-43.
- GIMÉNEZ-SALINAS COLOMER, E., y GONZÁLEZ ZORRILLA, C. (1988): «Jóvenes y cuestión penal» en *Jueces para la democracia*. Núm. 3 pp. 17-26.
- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, A. (1994): «Observaciones sobre la declaración de inconstitucionalidad del antiguo proceso de menores» *Revista de Derecho Procesal*. Núm. 1. pp.113-123.
- JUECES DE MENORES (1988): *Memoria Conjunta del Primer Curso de Especialización de Jueces de Menores*. Ed. Centro de Estudios Judiciales. Madrid.
- MAQUEDA ABREU, M. L. (2003): «Crónica a la reforma penal anunciada» en *Jueces para la democracia*. Núm. 47.
- MARTÍN OSTOS, J. (1994): *Jurisdicción de Menores*. Ed. Bosch. Barcelona.
- MOVILLA ALVAREZ, C. (1985): «Notas sobre una reforma de la justicia de menores». *Revista del Poder Judicial*. Núm. 16. pp. 37-46.
- ORNOSA FERNÁNDEZ, R. (1992): «La nueva regulación del procedimiento penal de menores. ¿Un avance?». *Revista del Poder Judicial*. Núm. 27. 2.ª Época. Madrid. pp. 129-164.
- PANTOJA GARCÍA, F.; MUÑOZ MARÍN, A.; PARAMO Y DE SANTIAGO, C., y DEL MORAL GARCÍA, A. (1993): «La Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de menores (Anotaciones tras ocho meses de aplicación). *Actualidad penal*. Núm.10. pp.133-159.
- PRIETO SANCHIS, L. (1985): «Orientaciones básicas en la reforma del Derecho de Menores» *Jornadas de estudio de la legislación del menor*. Consejo Superior de Protección de menores. Ministerio de Justicia. pp. 113-135.
- RECHEA ALBEROLA, C., y FERNÁNDEZ MOLINA, E. (2003): «Juvenile justice in Spain: Past and Present». *Journal of Contemporary Criminal Justice*. Vol. 19 (4). pp. 384-412.
- SANZ HERMIDA, A. (2002): *El nuevo proceso penal del menor*. Ed. UCLM. Cuenca.
- TERRADILLOS BASOCO, J. (1981): *Peligrosidad social y Estado de derecho*. Ed. Akal. Madrid.